

Vergaderjaar 2011–2012

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2012

Op verzoek van de Commissie Financiën van 29 maart 2012 stuur ik u hierbij een brief over de mogelijke alternatieven voor de Financiële transactiebelasting (hierna de FTT).

Op de informele Ecofin Raad van 31 maart is de FTT aan de orde gekomen met als uitkomst dat er twee trajecten gevolgd zullen worden. Het eerste traject ziet op een verdere discussie over mogelijke aanpassingen van het nog voorliggende FTT-voorstel¹ van de Europese Commissie met als doel om alsnog een voor de lidstaten acceptabele richtlijn te creëren. Het tweede traject ziet op het bespreken van mogelijke alternatieven voor de FTT.

Sinds de informele Ecofin Raad is er tijdens werkgroepvergaderingen in Brussel uitvoerig gesproken over de FTT en mogelijke aanpassingen op het FTT-voorstel van de Europese Commissie. Hieruit is duidelijk geworden dat er onder de lidstaten grote verdeeldheid bestaat over acceptatie van de FTT in het algemeen en over de vraag welke aanpassingen opgenomen dienen te worden ten opzichte van het huidige FTT-voorstel. De inschatting is dat dit onderhandelingsproces onder het Cypriotische voorzitterschap zal worden voortgezet.

Het tweede traject omtrent alternatieven is tot nu toe slechts summier aan de orde geweest. Zo is er nog geen studie gedaan naar de verschillende alternatieven voor de FTT. Naar verwachting zal dit tweede traject verder behandeld worden tijdens het komende Cypriotische Voorzitterschap. In de tussentijd pleit Nederland er in Brussel voor dat de Europese Commissie een gedegen studie uitvoert over de mogelijke alternatieven voor een FTT om tot een weloverwogen beslissing te kunnen komen. Op verzoek van uw Kamer om een brief over de mogelijke alternatieven, worden in deze brief, vooruitlopend op de studie van de Europese Commissie, de volgende alternatieven voor een FTT kort doorgenomen.

1. De Financiële activiteitenbelasting;
2. Gecoördineerde bankenbelasting;

¹ Richtlijn betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG, COM(2011)594, dd 28 sept 2011.

3. BTW heffing op financiële diensten;
4. Stapsgewijze invoering van een FTT;
5. Een Stamp Duty.

1. De Financiële activiteitenbelasting (hierna de FAT)

De FAT werd voor het eerst genoemd in een beleidsdocument van het IMF over mogelijke belastingen voor de financiële sector.¹ De gedachte achter de FAT is dat de financiële sector als gevolg van marktfalen en marktverstoringen een hogere winst kan maken, en daardoor hogere lonen kan uitkeren, dan economisch verdedigbaar is. De FAT beoogt dit te corrigeren door de niet economisch verdedigbare winsten en beloningen in de heffing te betrekken. De FAT-heffing is een additionele heffing en kan niet verrekend worden met de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting. Vooralnog is de FAT een breed begrip waarbij in ieder geval de volgende drie varianten kunnen worden onderscheiden:

- A. Een FAT die de BTW vrijstelling op financiële diensten neutraliseert;
- B. Een FAT die de overwinst en overmatige beloningen belast of
- C. Een FAT die ziet op excessief hoge winsten en beloningen als gevolg van het gebruik van excessief risico.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat met name de bovengenoemde varianten B en C van de FAT tot nu toe niet verder zijn uitgewerkt dan een theoretisch concept. Om de FAT feitelijk om te zetten tot een uitvoerbare belasting dienen er nog veel stappen te worden genomen en aannames te worden gemaakt.

Ad A. Een FAT als een BTW corrigerend instrument

Het is mogelijk dat de BTW vrijstelling voor financiële diensten tot hogere winsten en lonen in de financiële sector leidt dan in het geval dat deze diensten wel aan BTW-heffing onderhevig zouden zijn. Deze stelling is echter niet onomstreden en in de literatuur bestaat hier geen consensus over. Deze FAT-variant sluit op deze stelling aan en beoogt de BTW-vrijstelling te corrigeren door het totaal aan behaalde winst en betaalde lonen met een corresponderende belasting te belasten. Denemarken past deze FAT-variant reeds toe op betaalde lonen en heft 10,5% extra belasting op lonen uitgekeerd aan werknemers werkzaam bij financiële bedrijven die BTW vrijgestelde financiële diensten verlenen.

Wel moet bij deze variant de kanttekening worden geplaatst dat het voordeel van de BTW-vrijstelling voor de financiële sector minder groot kan uitvallen. Een vrijstelling van BTW brengt met zich mee dat de BTW op ingekochte goederen en diensten niet kan worden verrekend. Daardoor valt de inkoop in de financiële sector duurder uit in vergelijking met andere BTW belaste sectoren zolang deze diensten worden verleend aan eindconsumenten.

Ad B. Een FAT die de overwinst belast

Als gevolg van marktfalen en marktverstoringen kan de financiële sector een hogere winst maken dan andere sectoren. In deze FAT-variant wordt het verschil tussen economisch verdedigbare winst/loon en de behaalde winst/loon in de heffing betrokken, ook wel «overwinst» genoemd. Deze «overwinst» is echter lastig te definiëren en is vooralnog een theoretisch concept. Bovendien zal het zeer lastig zijn om deze variant uniform op Europees niveau in te voeren gezien de uiteenlopende economieën van en loonpeilen in lidstaten.

¹ International Monetary Fund (2010). Final report for the G-20: *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*.

Deze belasting knoopt aan bij de excessieve risico's die door de financiële sector genomen worden. In het algemeen geldt hoe hoger het genomen risico is ten aanzien van de financiële transactie hoe hoger de winstcompensatie. Omdat het nemen van risico's voor de financiële sector relatief goedkoop is, zal deze sector sneller geneigd zijn risico's te nemen. Deze variant van de FAT tracht dit te corrigeren door het excessieve deel aan winst en loon extra te belasten. Maar ook hier geldt dat het zorgvuldig definiëren van excessieve winst en loon een lastige opgave is.

2. Gecoördineerde bankenbelasting

Een aantal lidstaten heeft een nationale bankenbelasting ingevoerd. De betreffende lidstaten hebben ieder een eigen vormgeving gekozen voor de bankenbelasting die het best aansluit bij de nationale wensen. Dit heeft als gevolg dat er sprake is van uiteenlopende grondslagen van de nationale bankenbelastingen met de kans dat banken in meerdere lidstaten over hetzelfde belast worden. Om deze reden dienen er bilaterale verdragen gesloten te worden om dubbele belasting te voorkomen. Een alternatief voor de FTT zou zijn om op basis van coördinatie tot een multilateraal verdrag te komen met als oogmerk om dubbele bankenbelasting te voorkomen. Afhankelijk van de internationale uitwerking van de verschillende nationale bankenbelastingen zouden ook andere afspraken gemaakt kunnen worden. Het grote voordeel van een dergelijk initiatief is dat er geen bevoegdheden aan de EU worden overgedragen, en dat er een gelijk speelveld wordt gecreëerd.

3. BTW heffing op financiële diensten

Op dit moment zijn bepaalde financiële diensten vrijgesteld van een BTW-heffing. Deze BTW-vrijstelling is verplicht en geldt voor de hele Europese Unie. Een BTW-heffing op deze diensten zou de afwijkende behandeling van financiële diensten ten opzichte van andere diensten recht trekken. De vrijstelling van de financiële diensten is echter niet zonder reden. Het is namelijk bij financiële diensten zeer lastig om een maatstaf van BTW-heffing te bepalen, zeker als de financiële dienst wordt verhandeld door een keten van financiële intermediairs. Er wordt in Brussel al 5 jaar onderhandeld om de BTW-vrijstelling voor financiële diensten te moderniseren en een gelijk speelveld te bewerkstelligen.

Wel moet gesteld worden dat de BTW een eindgebruikersheffing is waardoor, afhankelijk van de elasticiteit, de particulieren of vrijgestelde lichamen het merendeel van de BTW uiteindelijk zullen betalen, omdat zij de geheven BTW op de door hun gekochte goederen of diensten niet kunnen verrekenen. Hiermee wordt het doel dat de financiële sector zelf een eigen bijdrage levert aan de publieke middelen niet verwezenlijkt.

4. Een stapsgewijze invoering van een FTT

In de media circuleren berichten dat Duitsland werkt aan een compromisvoorstel dat ziet op een stapsgewijze invoering van de FTT. Als eerste stap wordt een belasting ingevoerd worden op aandelentransacties, de tweede stap betreft obligaties in de heffing en als laatste zullen de derivaten in de heffing worden betrokken. Het doel dat alle financiële transacties dienen te worden belast blijft onveranderd. Daarmee blijven ook alle nadelen van een FTT bestaan, zoals ik eerder in de Kabinetsreactie op de CPB-evaluatie van de FTT aan uw Kamer heb uiteengezet.¹ De nadelen wegen voor een land als Nederland bijzonder zwaar vanwege het groot belegde vermogen van de Nederlandse pensioenfondsen. Het is moeilijk voor te stellen dat

¹ Kamerstuk 32 013 nr. 23.

een FTT-variant kan worden bedacht die geen disproportioneel negatief effect zou kunnen hebben op de pensioenfondsen.

5. Een Stamp Duty

Het Verenigd Koninkrijk (hierna het VK) heeft naast een bankenbelasting ook een andere financiële sectorbelasting in de vorm van een Stamp Duty. Deze Stamp Duty wordt geheven als aandelen, die oorspronkelijk zijn uitgegeven in het VK, worden verhandeld. Het maakt voor de heffing van de Stamp Duty niet uit of dat aandeel in het VK of buiten het VK is verhandeld. In beide gevallen vindt de heffing onverkort plaats. Hierdoor heeft de Stamp Duty een wereldwijde werking. Het tarief is 0,5% over de waarde van de transactie. De inning vindt plaats door de elektronische effecten-afwikkelorganisatie (CREST) van de London Stock Exchange. De Stamp Duty kent verschillende verrekeningsmethodes en vrijstellingen om de liquiditeit in de financiële markt te waarborgen. De Stamp Duty is zo vormgegeven dat in feite alleen de eindgebruikers worden belast en niet de financiële instellingen. De Stamp Duty mist zodoende, anders dan de bankenbelasting en de FTT, het doel om de financiële sector een bijdrage te laten leveren aan de publieke middelen. Daarnaast heeft Nederland geen effecten-afwikkelorganisatie die vergelijkbaar is met CREST. Voor de uitvoering van een Stamp Duty zal het opzetten van een dergelijk systeem noodzakelijk zijn.

Conclusie

Er zijn vele mogelijke alternatieven voor de FTT denkbaar. Gezien de grote complexiteit van alle alternatieven is het niet mogelijk geweest om nu reeds te komen met een diepgaande analyse. Daarom zet ik in Brussel in op een studie van de Commissie waarbij alle alternatieven nader worden bestudeerd. Bij deze studie dient de Commissie mijns inziens de volgende criteria in ogenschouw te houden:

1. het alternatief moet zo min mogelijk marktverstoring tot gevolg hebben;
2. het alternatief moet een gelijk speelveld binnen de EU bewerkstelligen;
3. het alternatief moet relatief makkelijk uitvoerbaar zijn;
4. het alternatief moet zo min mogelijk administratieve lastenverzwaring tot gevolg hebben;
5. het alternatief mag geen significant negatief effect op de Nederlandse economie hebben, waaronder de kredietverlening.

Vooralsnog wacht ik de nadere analyse van de Europese Commissie af. Een definitief besluit kan het beste door een volgend kabinet gemaakt worden. Mijn voorlopige voorkeur gaat uit, voor zover ik de alternatieven nu goed kan overzien, naar een gecoördineerde bankenbelasting. Dit gezien het feit dat op een uitvoerbare manier een bijdrage van de financiële sector wordt bewerkstelligd, een gelijk speelveld wordt behouden en dubbele belasting worden voorkomen.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager